

Lisa Friederike Odparlik, Andreas Kerkemeyer

Voraussetzungen und Hindernisse beim Zugang zu UVP-Dokumenten und Verfahrensinformationen

Wo geht es zur Einheit in der Vielfalt?

Article, Postprint

This version is available at <https://doi.org/10.14279/depositonce-5945>.



Suggested Citation

Odparlik, Lisa Friederike; Kerkemeyer, Andreas: Voraussetzungen und Hindernisse beim Zugang zu UVP-Dokumenten und Verfahrensinformationen : Wo geht es zur Einheit in der Vielfalt? - In: Natur und Recht. - ISSN: 1439-0515 (online). - 38 (2016). - pp. 529-538. - DOI: 10.1007/s10357-016-3050-7. (Postprint version is cited, page numbers differ.)

Terms of Use

German copyright applies. The final publication is available at Springer via <https://doi.org/10.1007/s10357-016-3050-7>.

Voraussetzungen und Hindernisse beim Zugang zu UVP-Dokumenten und Verfahrensinformationen – Wo geht es zur Einheit in der Vielfalt?

Lisa Friederike Odparlik/Andreas Kerkemeyer*

Damit Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung gelingen können, bedarf es zuvor einer aktiven Information der Öffentlichkeit. Die fortschreitende Digitalisierung eröffnet hierbei den Behörden die Möglichkeit, Informationen kostengünstig und effektiv bereitzustellen. Mittlerweile hat auch der Gesetzgeber Bestimmungen geschaffen, durch die die aktive Information der Öffentlichkeit über das Internet verpflichtend wird. Damit wird einem allgemeinen Trend hin zu einer Aktenöffentlichkeit im Umweltrecht gefolgt. Gleichzeitig ist dieser Trend nicht ohne Brüche; einige Verwaltungen tun sich nach wie vor schwer damit „ihre“ Informationen der Öffentlichkeit online zur Verfügung zu stellen. Die fortschreitende Digitalisierung eröffnet aber nicht nur Informations-, sondern auch webbasierte Partizipationsmöglichkeiten bei Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung. So ist es erheblich einfacher, Einwendungen online oder per E-Mail zu erheben. Die hier vorgestellte Studie untersucht in wie weit beim aktiven Informationszugang in Deutschland in Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung und der Strategischen Umweltprüfung ein Vollzugsdefizit besteht und diskutiert die hemmenden und fördernden Faktoren für eine aktive Online-Bereitstellung von Informationen durch Behörden sowie die Verbreitung von Online-Partizipationsmöglichkeiten.

1. Einleitung

In Deutschland sind die Informationen, über die die Exekutive verfügt, prinzipiell geheim.¹ Sofern keine gesetzlichen Auskunftsansprüche bestehen, bleibt damit für die Bürger nicht durchschaubar über welche Informationen der Staat verfügt. Die weitgehenden Geheimhaltungsbefugnisse der Exekutive und somit die Wurzeln der grundsätzlichen Intransparenz der Verwaltung stammen letztlich noch aus monarchischen Zeiten.² Mittlerweile ist dieses Verständnis aber in vielen Rechtsbereichen einem kontinuierlichen und grundlegenden Wandel unterworfen. Diese Veränderungen betreffen auch und gerade das Umweltrecht. Hier

* Unser Dank gilt allen Teilnehmern der Online-Umfrage, deren Ergebnisse diesem Aufsatz zugrunde liegen. Zudem möchten wir uns bei Prof. Dr. jur. Christian-W. Otto, Carsten Alsleben, Mirko Buggel, Detlev Urbanitz, Pia Wagner, den Mitarbeitern des Fachgebiets Umweltprüfung und Umweltplanung der TU Berlin und unseren Betreuern Prof. Johann Köppel und Prof. Dr. Andreas Fisahn für die konstruktive Kritik bedanken.

1 *Hornung*, in: Towfigh/Schmolke/Petersen/Lutz-Bachmann/Lange/Grefrath (Hrsg.), *Recht und Markt. Wechselbeziehungen zweier Ordnungen*, 2009, S. 75, 81. Umfassend *Wegener*, *Der geheime Staat*, Göttingen 2006, S. 3 – 30.

2 *Nietsch*, *GewArch Beilage WiVerw* 2/2014, 120. Zu den geistesgeschichtlichen Auseinandersetzungen um „Publizität“ siehe *Habermas*, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Frankfurt am Main 1990, S. 178 – 224 und *Wegener*, *Der geheime Staat*, Göttingen 2006, S. 138 – 186.

lässt sich seit einigen Jahren ein Trend weg von der Geheimhaltungspraxis hin zu einem Umweltinformationsrecht feststellen.³

Dem Zugang von Privaten zu staatlichen Informationen kommen verschiedene Funktionen zu. Er ist einerseits ein Mittel, um hoheitliche Machtausübung demokratisch zu begrenzen und zu kontrollieren.⁴ Darüber hinaus wird es andererseits vielfach erst durch ihn ermöglicht, Rechtsschutzbegehren auf den Weg zu bringen.⁵ Im Ergebnis wird durch das Informationsrecht die Stellung der Bürger gegenüber dem Staat deutlich verbessert. So dürften gut informierte Bürger regelmäßig eher in der Lage sein auf staatliche Entscheidungen Einfluss zu nehmen.

Bei der Frage wie die Allgemeinheit oder die Betroffenen einer behördlichen Entscheidung Zugang zu den staatlichen Informationen erlangen können, bietet es sich an, zwischen zwei Konstellationen zu unterscheiden. Soweit der Staat einem Informationsverlangen seitens der Bürger nachkommt, kann dies als passiver Informationszugang beschrieben werden.⁶ Dies ist etwa der Fall, wenn ein Auskunftersuchen nach dem Umweltinformationsgesetz oder dem Informationsfreiheitsgesetz gestellt wird. Stellt der Staat hingegen Informationen zur Verfügung, ohne dass dies zuvor von Bürgern beantragt wurde, kann dies als aktiver Informationszugang bezeichnet werden.⁷ Diese Unterscheidung soll im Folgenden zugrunde gelegt werden, da sie es ermöglicht, zwischen den beiden unterschiedlichen Situationen der Informationsbereitstellung zu differenzieren.

Zweifelsohne ist der passive Informationszugang ein wichtiges Instrument, um an bestimmte (umweltbezogene) Informationen zu gelangen. Allerdings kann dieser immer nur punktuell eröffnet werden, er bleibt an Anträge gebunden. Anders liegt es beim aktiven Informationszugang; dieser erfordert seitens der Behörden ein bedeutend höheres Maß an Eigeninitiative. Die Beteiligungsmöglichkeiten werden deutlich verbessert, wenn der aktive Informationszugang so ausgestaltet ist, dass sich die Bürger ohne größeren Aufwand ein Bild von geplanten umweltbezogenen Verfahren machen können. Die fortschreitende Digitalisierung und besonders die Entwicklung des Internets eröffnet hierbei Spielräume, die noch vor 20 Jahren

3 Zschesche/Sperfeld, ZUR 2011, 71, 72.

4 Kloepfer, Informationsrecht, 2002, § 10, Rn. 12. „Vielmehr soll durch Gewährung umfassender Informationsmöglichkeiten das Umweltbewußtsein der Bevölkerung gestärkt und damit das übergeordnete Ziel der Verbesserung des Umweltschutzes (Erwägungsgrund Nr. 4 der Richtlinie 90/313/EWG, ABIEG Nr. L 158 vom 23.6.90, S. 56.) gefördert werden“. Schmitten, Das Umweltinformationsrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Berlin 2003, S. 18.

5 Kloepfer, Informationsrecht, 2002, § 10, Rn. 12.

6 Zschesche/Sperfeld, ZUR 2011, 71, 72.

7 Schmitten, Das Umweltinformationsrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Berlin 2003, S. 38. Die Bezeichnung ist insofern widersprüchlich als sich das aktive Element nicht auf den Zugang zu Informationen, sondern auf die Gewährleistung dieses Zugangs bezieht. So verpflichtet bereits Art. 6 Abs. 6 Aarhus-Konvention die Vertragsstaaten den Zugang zu bestimmten Umweltinformationen zu gewährleisten. Die Vorschrift erlaubt es den Vertragsstaaten aber den Zugang nur auf Antrag zu gewähren.

undenkbar waren.⁸ Zudem wird es den Behörden durch die Eröffnung des aktiven Informationszugangs ermöglicht, über eine frühzeitige und umfassende Information der Öffentlichkeit einem Misstrauen gegen die nachgelagerten behördlichen Entscheidungen vorzubeugen.⁹ Dies gilt vor allem bei Verfahren, die als „politisch brisant“ gelten.¹⁰ Der aktive Informationszugang durch Behörden dürfte also nicht nur altruistisch motiviert sein.¹¹

Wichtig erscheint eine aktive Information der (betroffenen) Öffentlichkeit in Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVPen) und Strategischen Umweltprüfungen (SUPen), in denen eine Öffentlichkeitsbeteiligung regelmäßig vorgesehen ist. Hierbei ermöglicht die vorherige (aktive) Informationsbereitstellung erst die Partizipation. Dies spiegelt sich auch in der 2014 novellierten UVP-Richtlinie¹² wider. So soll zukünftig eine Pflicht bestehen, die „einschlägigen Informationen“ digital bereitzustellen.¹³ Zudem eröffnet die fortschreitende Digitalisierung neue webbasierte Beteiligungsmöglichkeiten, z.B. die Online-Abgabe von Kommentaren und Einwendungen unabhängig vom Ort und den Öffnungszeiten der zuständigen Behörden.¹⁴ So können webbasierte Systeme im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung vielseitige Funktionen übernehmen: 1. Bekanntgabe laufender Verfahren, 2. Bereitstellung von Dokumenten und grundlegender Informationen des Verfahren der Umweltprüfung, 3. die Möglichkeit zur Online-Beteiligung, und 4. die fortlaufende Information über den Verfahrensstand.¹⁵

8 Von der Helm, Entwicklung des Internet. Online: <http://dvdh.de/internet/entwicklung-des-internet.html> (zuletzt abgerufen am: 02. Mai 2016)

9 „Establishing trust may be gained through increases in transparency and understanding, preconditions that the stakeholder appear to seek to reach through providing more thorough information“. Olsen/Hansen, Impact Assessment and Project Appraisal 2014, 72, 77.

10 Odparlik/Köppel/Geißler, UVP-report 2012, 236, 236.

11 Hourdequin/Landes/Hanson/Craig, Environmental Impact Assessment Review 2012, 37, 38 - beschreiben das Ziel durch Information und Beteiligung der Öffentlichkeit die Anzahl der Einwände oder im extrem Fall Klagen zu minimieren, was wiederum die Kosten des Planungsprozesses senken kann, da die getroffene Entscheidung mehr Zuspruch gewinnt.

12 Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, Abl. EU Nr. L 124 S. 1.

13 Art. 6 Abs. 5 Richtlinie 2014/52/EU statuiert, dass die „einschlägigen Informationen der Öffentlichkeit auf der angemessenen Verwaltungsebene elektronisch zugänglich“ gemacht werden sollen, „wenigstens über ein zentrales Portal oder über einfach zugängliche Zugangspunkte“. Siehe hierzu auch Nagel, Anliegen Natur 2014, 93, 94.

14 Schulze-Wolf/Köhler, UVP-report 2008, 104, 106.

15 Odparlik/Köppel/Geißler, UVP-report 2012, 236; Geißler/Odparlik/Günther/Rehhausen/Köppel, (Strategische) Umweltprüfung im internationalen Vergleich, in: Mitschang (Hrsg.), Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung, Berlin 2016, S. 157, 166.

Zschiesche/Sperfeld untersuchten 2011 inwieweit der gesetzlich intendierte Paradigmenwechsel im Bereich des Informationsrechts bereits in der Praxis der informationspflichtigen Stellen angekommen ist.¹⁶ Sie stellten jedoch fest, dass es für den passiven Informationszugang in der Praxis des Umweltinformationsrechts in Deutschland ein großes Vollzugsdefizit bei öffentlichen und privaten informationspflichtigen Stellen gibt.¹⁷ Dabei gelangten sie zu dem Schluss, dass die sich zum Teil überlappenden, offen gehaltenen und unübersichtlichen rechtlichen Regelungen ein Hindernis in der Bereitstellung von Umweltinformationen darstellen.¹⁸ So wurden die Anfragen von Seiten der informationspflichtigen Stellen mit Begründungen abgelehnt wie: keine Daten seien vorhanden, man sei nicht zuständig, die Anfrage sei zu unbestimmt, die Daten befänden sich noch in Bearbeitung oder die angeforderten Daten seien keine Umweltinformationen oder vertraulich.¹⁹

2015 untersuchte *Odparlik* 92 Webseiten informationspflichtiger Stellen und konnte bei der aktiven Bereitstellung von Unterlagen im Rahmen der UVP und SUP ebenfalls ein Vollzugsdefizit feststellen.²⁰ Während 40 Webseiten überhaupt keine Dokumente (weder zu Trägerverfahren noch zur Umweltprüfung) zum Download bereitstellten, gab es auf nur einem Drittel der Webseiten Dokumente zum UVP- oder SUP-Verfahren, wobei diese ein deutliches Defizit bei der Informationsbereitstellung für und über die Öffentlichkeitsbeteiligung zeigten.

Dass sich gewisse Parallelen in der Begründung eines fehlenden oder mangelhaften aktiven Informationszugangs und den von *Zschiesche/Sperfeld* identifizierten Ablehnungsgründen im Bereich des passiven Informationszugangs ziehen lassen, ist anzunehmen. Denn in beiden Fällen muss die Behörde entscheiden, ob sie Externen Einblick in „ihre“ Unterlagen gewährt. Wie sich das stark variierende Bild in der Praxis der aktiven Informationsbereitstellung aus Sicht der informationspflichtigen Stellen begründen lässt, wurde bisher jedoch noch nicht untersucht. Eine Untersuchung dieser Begründungen erscheint gewinnbringend, weil sie Rückschlüsse auf die Motivationslage der informationspflichtigen Stellen und die hemmenden und fördernden Faktoren bei der aktiven Bereitstellung von Informationen zulässt.

Im Umweltrecht ist schon früh ein allgemeines Vollzugsdefizit konstatiert worden.²¹ Auch wenn viel dafür spricht, dass es ein solches Vollzugsdefizit gibt, ist die These doch zu pauschal, um Gegenstrategien zu entwickeln. Angebracht erscheint vielmehr eine Untersuchung derjenigen Faktoren, die zu einer (Nicht-) Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen in einem bestimmten

16 *Zschiesche/Sperfeld*, ZUR 2011, 71, 72.

17 *Zschiesche/Sperfeld*, ZUR 2011, 71, 78.

18 *Zschiesche/Sperfeld*, ZUR 2011, 71, 78.

19 *Zschiesche/Sperfeld*, ZUR 2011, 71, 75.

20 *Odparlik*, Journal of Environmental Assessment Policy and Management 2015, 1, 24.

21 Zum Vollzugsdefizit im Wasserrecht siehe *Fisahn*, Natur – Mensch – Recht. Elemente einer Theorie der Rechtsbefolgung, Berlin 1999, S. 29 – 38. Zum Vollzugsdefizit im Klimaschutzrecht siehe *Ziehm*, ZUR 2010, 411. Zum Vollzugsdefizit im Naturschutzrecht siehe *Gellermann*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, 77. EL, München August 2015, Vor §§ 63, 64 BNatSchG, Rn. 1.

Bereich, etwa dem Umweltinformationsrecht, führen. Hinsichtlich der praktischen Umsetzung des passiven Informationszugangs gibt es bereits Studien, die sich dieser Frage annehmen, hinsichtlich des aktiven Informationszugangs allerdings noch nicht.

2. Die Online-Umfrage

Mithilfe einer Online-Befragung informationspflichtiger Stellen im Verfahren der UVP, SUP und deren Trägerverfahren wurde deshalb untersucht, wie eine bereits bestehende oder ggf. die fehlende webbasierte Informationsbereitstellung begründet wird. Dabei bietet sich eine Untersuchung des aktiven Informationszugangs im Bereich der UVP und der SUP an, denn diese sind zentrale Instrumente der Umweltvorsorge, mit dem Ziel, die Auswirkungen von Projekten, Plänen und Programmen auf die Umwelt für die Abwägung im entsprechenden Entscheidungsverfahren transparent zu machen.²² Der Prozess der Umweltprüfung (wird im Folgenden synonym für UVP und SUP verwendet) sammelt, analysiert, bewertet und produziert dabei eine Vielzahl an Informationen und Verfahrensdokumenten (z.B. Umweltverträglichkeitsstudie/Umweltbericht, Dokumentation der Entscheidungen über die Pflicht zur Umweltprüfung (Screening) und Festlegung des Untersuchungsrahmens (Scoping), Einwände der Öffentlichkeit, Zusammenfassende Darstellung und Bewertung).²³ Zudem stellt die Öffentlichkeitsbeteiligung einen integralen Bestandteil jeder Umweltprüfung dar.²⁴

Dabei erscheint es angebracht, auf die Bereitstellung von Informationen im Internet zu fokussieren. Denn es gibt bislang kein Medium, was derart gut geeignet ist, Informationen einem breiten Nutzerkreis aktiv zur Verfügung zu stellen. Aktuelle Statistiken über Umfang und Art der Internetnutzung zeigen nicht nur stetig steigende Nutzerzahlen (77,6% Internetnutzer in Deutschland 2015),²⁵ sondern beschreiben einen Trend zur „Digitalisierung des Alltags“.²⁶ Die Erwartungshaltung Informationen über das Internet unmittelbar und zu jeder Zeit zur Verfügung zu haben, ist über alle Altersklassen der Bevölkerung hinweg zu beobachten.²⁷

Im Folgenden soll zunächst auf die Methode und Datengrundlage der Studie (2.1) eingegangen, dann die Ergebnisse der Online-Befragung vorgestellt (2.2) und abschließend die fördernden

22 Vgl. Wende in: Eingriffsregelung Umweltverträglichkeitsprüfung FFH-Verträglichkeitsprüfung, Köppel/Peters/Wende (Hrsg.), Stuttgart 2004, S. 171, 173.

23 Vgl. *Odparlik*, Journal of Environmental Assessment Policy and Management 2015, 1, 17.

24 *Odparlik*, Journal of Environmental Assessment Policy and Management 2015, 1, 2.

25 (N)ONLINER ATLAS 2015 als Teil der Studie D21-Digital-Index 2015 der Initiative D21 e.V. & TNS Infratest (Hrsg.), abrufbar unter: <http://www.initiaved21.de/portfolio/d21-digital-index-2015> (zuletzt abgerufen am: 1. Mai 2016). Der über der (N)ONLINER Atlas ist seit 2001 mit über 30.000 Befragten eine der größten empirischen Studien zur Entwicklung und Nutzung der Internet- und Breitbandnutzung in Deutschland.

26 Van Eimeren/Frees, Media Perspektiven 7–8/2011, 334.

27 Mende/Oehmichen/Schröter, Media Perspektiven 1/2012, 2, 5.

(2.3) und hemmenden (2.4) Faktoren in der Praxis der webbasierten Informationsbereitstellung diskutiert werden.

2.1 Methode und Datengrundlage

Da eine vollständige Erhebung der aktiven Informationsbereitstellung aller informationspflichtigen Stellen mit Zuständigkeiten für Umweltprüfungen den Rahmen der Online-Befragung überschreiten würde, wurde zunächst der Untersuchungsrahmen wie bei der vorangegangenen Untersuchung²⁸ auf die bereits identifizierten informationspflichtigen Stellen in den Sektoren der Verkehrsplanung (mit dem Fokus auf Bundesstraßen) und den Netzausbau eingeschränkt. Beide Sektoren stellen interessante Beispiele des deutschen Mehrebenen-Planungssystems dar, mit Umweltprüfungen auf den Ebenen der Bedarfsplanung (Phase 1), Korridorplanung/Raumordnung (Phase 2) und Planfeststellung (Phase 3). Auch wenn die Anzahl der tatsächlich durchgeführten Umweltprüfungen nicht bekannt ist, gibt es doch eine klare Definition wer die verfahrensführende Behörde ist und somit entscheidungsrelevante Informationen und Dokumente bereithält.

Insgesamt wurden 91 Ansprechpartner und deren Kontaktdaten für 74 zuständige Stellen identifiziert. Diese wurden am 20. Juli 2015 per E-Mail zur Teilnahme an der Online-Befragung aufgefordert und bis zum Ende der Umfrage am 14. September 2015 alle 2 Wochen an die Aufforderung zur Teilnahme erinnert. Zusätzlich wurde dazu aufgefordert, die Einladung weiterzuleiten, sollte es sich nicht um den richtigen Ansprechpartner handeln.

Insgesamt haben sich 47 von 90 erreichten Personen an der Umfrage beteiligt; somit wurde eine Ausschöpfungsquote von 51,11 % erreicht. Es haben 33 Personen die Umfrage beendet, wodurch sich eine Beendigungsquote von 36,67% ergibt (Tabelle 1). Es gab vollständig beantwortete Umfragen auf mindestens einer der drei Planungsebenen in allen Bundesländern bis auf Hamburg, Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen.

*Tabelle 1: Übersicht von Kontakt und Rücklauf der Online-Umfrage in den drei untersuchten Planungsphasen (*nicht erreichbar)*

Phase	Angeschriebene Ansprechpartner	Geantwortet & Beendet	Abgebrochen	Keine Antwort
1 - Bedarfsplanung	6	3	2	1
2 - Korridorplanung/Raumordnung	40	14	3	22 + 1 *
3 - Planfeststellung	45	16	9	20
Total	91	33	14	44

28 Odparlik, Journal of Environmental Assessment Policy and Management 2015, 1, 7.

Die Online-Umfrage unter dem Titel „Webbasierte Bereitstellung von Informationen und Verfahrensdokumenten im Rahmen der Umweltprüfung“ umfasste drei Themenbereiche. 1. Block: Rolle als zuständige Behörde im Rahmen der Umweltprüfungen²⁹ und deren Trägerverfahren, z.B. Zuständigkeiten im Rahmen der Informationsbereitstellung und Anzahl der Mitarbeiter. 2. Block: Derzeitige Praxis der Informationsbereitstellung, z.B. Bekanntgabe laufender Verfahren, Bereitstellung von Dokumenten und Möglichkeit der Online-Beteiligung. 3. Block: Fördernde und hemmende Faktoren der webbasierten Informationsbereitstellung. Da allen Teilnehmern die streng vertrauliche Behandlung ihrer Angaben versichert wurde, werden Zitate im Folgenden lediglich kursiv hervorgehoben, jedoch ohne Autorenangabe, um keine Rückschlüsse auf bestimmte Personen zu ermöglichen.

2.2 Ergebnisse der Online-Umfrage

Insgesamt gaben 83% (n = 39) der Teilnehmer an, bereits das Internet zu nutzen, um Dokumente und Verfahrensinformationen der Umweltprüfungen zur Verfügung zu stellen. Die vorangegangene Studie zur aktiven Information in UVP-/SUP-Verfahren³⁰ hat gezeigt, dass gerade mal auf 56% (n = 92) der untersuchten Webseiten Dokumente zur Verfügung gestellt wurden. Die Ergebnisse der aktuellen Online-Umfrage präsentieren somit ein verzerrtes Bild zugunsten der informationspflichtigen Stellen, die bereits heute aktiv Informationen über das Internet bereitstellen. Jedoch zeigen die weiteren Ergebnisse auch, dass diese Stellen nicht bedingungslos alle Informationen online bereitstellen (siehe 2.2.2 „Art und Umfang der bereitgestellten Informationen“). Deshalb konnten Fragen zu hemmenden Faktoren bei der Informationsbereitstellung ebenfalls berücksichtigt werden.

2.2.1 Bekanntgabe laufender Verfahren

Das Ziel der transparenten Entscheidungsfindung wird besonders durch die im Verfahren der Umweltprüfungen vorgeschriebene Öffentlichkeitsbeteiligung verdeutlicht. Grundvoraussetzung dieser Öffentlichkeitsbeteiligung ist jedoch die Bekanntmachung laufender Verfahren und ihrer Beteiligungsmöglichkeiten.³¹ Zu den Bekanntmachungen, dass überhaupt eine Umweltprüfung durchgeführt wird, gehören zudem die Information, wann und wo die Umweltverträglichkeitsstudie oder der Umweltbericht verfügbar ist und welche Beteiligungsfenster gerade offen sind.³²

29 Neben der UVP und SUP wurde in der Umfrage ebenfalls die Bereitstellung von Dokumenten zur Eingriffsregelung, Natura 2000 und speziellen artenschutzrechtlichen Prüfung erfragt, die folgende Ergebnisdarstellung beschränkt sich jedoch auf die Angaben zur UVP und SUP.

30 *Odparlik*, Journal of Environmental Assessment Policy and Management 2015, 1, 16.

31 Vgl. *Odparlik/Köppel*, Impact Assessment and Project Appraisal 2013, 324, 327; *Sinclair/Schneider/Mitchel*, Impact Assessment and Project Appraisal 2012, 85, 87.

32 *Odparlik/Köppel/Geißler*, UVP-Report 2012, 236, 238.

Aus Sicht der Öffentlichkeit ist der Zeitpunkt für diese Bekanntgaben nicht unerheblich, denn gerade in Anbetracht der Vielfalt und des Umfangs der Verfahrensunterlagen braucht Beteiligung eine gewisse Vorbereitungszeit. Laut Angaben der Teilnehmer kann die Bekanntgabe je nach Verfahren einige Tage bis Monate oder sogar Jahre im Voraus erfolgen³³ (1-4 Wochen 4 Angaben; mehrere Wochen bis Monate oder Jahre 8 Angaben). Die Befragung hat gezeigt, dass neben den klassischen Wegen (z.B. überregionale und regionale Tageszeitungen oder das kommunale Amtsblatt) für die unterschiedlichen Bekanntgaben bereits häufig das Internet eingesetzt wird (Abbildung 1). Einige Teilnehmer gaben an, Bekanntgaben außerdem im Staatsanzeiger, über einen eigenen Infobrief, die Presse bzw. den Rundfunk, einen Aushang im Schaukasten der Behörde, die schriftliche Versendung von Einladungen oder Dokumenten per Post, Twitter, E-Mail-Newsletter oder Pressemitteilungen zu machen (jeweils eine Angabe).

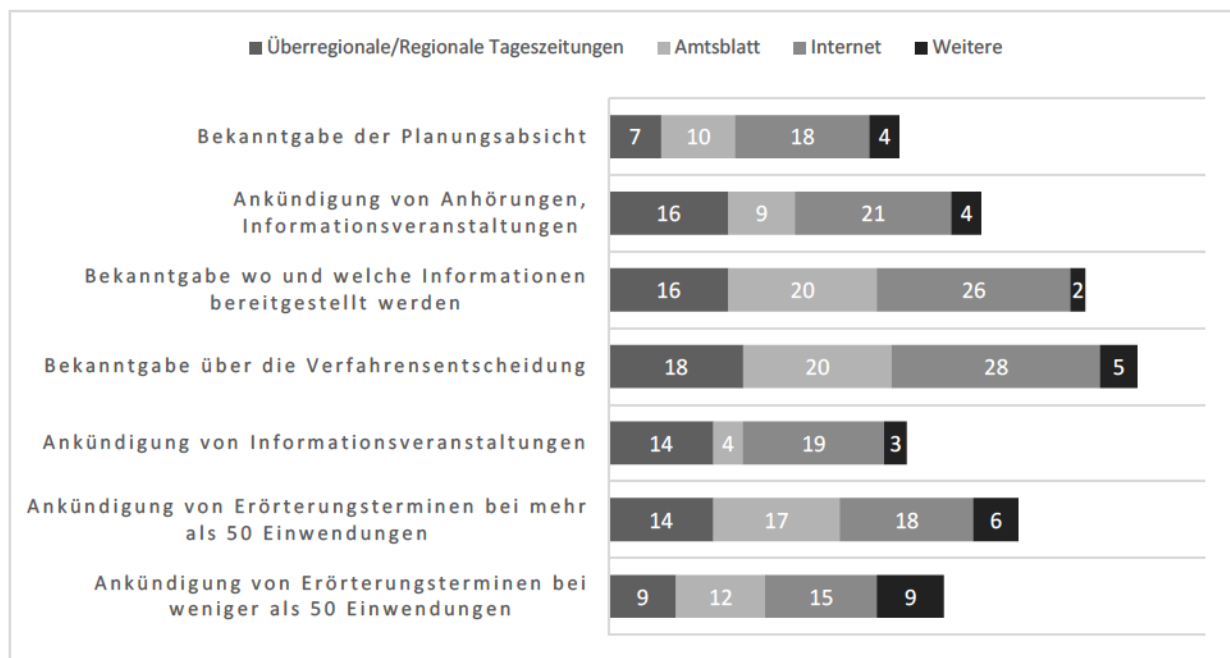


Abbildung 1: Medien für die Bekanntgabe in Planungsverfahren (n = 41, Einheit = Anzahl der Angaben, Mehrfachnennungen waren möglich)

2.2.2 Art und Umfang der bereitgestellten Informationen

Sowohl Trägerverfahren als auch die Umweltprüfungen produzieren eine Vielzahl unterschiedlicher Dokumente. Abbildung 2 zeigt, welche Informationen und Dokumente von den informationspflichtigen Stellen bereits online bereitgestellt werden (insgesamt 83% der Teilnehmer gaben an, das Internet für die Informationsbereitstellung zu nutzen), welche zusätzlich oder ausschließlich per Auslage in den Behördenräumen zur Verfügung gestellt

33 Diese Frage wurde ohne vorgegebene Antwortmöglichkeiten als offene Frage gestellt.

werden und welche ausschließlich auf Anfrage oder in einigen Fällen gar nicht bereitgestellt werden.

Die in der Fachliteratur genannten Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung im Verfahren der Umweltprüfungen sind vielseitiger Natur. Die Europäische Kommission nennt zum Beispiel die Erhöhung der Rechenschaftspflicht und Transparenz des Entscheidungsprozesses. Um dieses Ziel zu erreichen, braucht die Öffentlichkeit nicht nur Zugang zu den Ergebnissen der Umweltprüfung, sondern unter anderem auch zu den Entscheidungen über die Pflicht zur Umweltprüfung (Screening) und zur Festlegung des Untersuchungsrahmens (Scoping). Diese Informationen werden laut Angaben von weniger als der Hälfte der Teilnehmer zur Verfügung gestellt (n = 36). Einige geben sogar an, Screening- und Scoping- Unterlagen nur auf Anfrage (14 bzw. 19%) oder gar nicht zur Verfügung zu stellen (3 bzw. 14%). Zugang zu den Scopingdokumenten kann der Öffentlichkeit helfen, frühzeitig die Betroffenheit von der Planung festzustellen und Stellungnahmen abzugeben, und unterschiedliche Werte und Interessen frühzeitig in die Planung zu integrieren. Weiterhin kann die Beteiligung der Öffentlichkeit im Scoping Informationen in den Planungsprozess einbringen, die sonst ggf. übersehen worden wären.³⁴

Bei den bereitgestellten Informationen der Umweltprüfungen weichen die Angaben deutlich stärker von denen der vorangegangenen Studie zur aktiven Information in UVP/SUP-Verfahren ab.³⁵ Bestätigt wird das Bild, dass in erster Linie die Umweltverträglichkeitsstudien bzw. Umweltberichte bereitgestellt werden. Jedoch sind die Angaben mit 75% Bereitstellung im Internet deutlich höher als die 25-40% der vorangegangenen Untersuchung. Dies könnte unter anderem daran liegen, dass überwiegend informationspflichtige Stellen, die bereits das Internet nutzen, an der Online-Umfrage teilgenommen haben. Es könnte aber auch daran liegen, dass Informationen nach Ablauf der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht mehr online bereitgestellt werden und deshalb in der vorangegangenen Untersuchung von Odparlik 2015 nicht erfasst wurden, da diese lediglich eine Momentaufnahme darstellt. Überraschend ist die geringe Bereitstellung der nichttechnischen Zusammenfassung (67% Auslage in Behördenräumen, 64% Veröffentlichung im Internet).

Informationen für und über die Öffentlichkeitsbeteiligung werden, im Vergleich mit den anderen Verfahrens- und Umweltprüfungsdokumenten, deutlich seltener veröffentlicht (Abbildung 2). Da auch die Beiträge der Öffentlichkeit in die Entscheidung der verfahrensführenden Behörde einfließen, sollten diese im Idealfall ebenfalls bereitgestellt werden, um mehr Transparenz zu schaffen.

Eine deutliche Mehrheit der Behörden gab an, die Entscheidung über das Vorhaben, Erläuterungsberichte und auch technische Planunterlagen nicht nur in den Behördenräumen (75-83%), sondern auch im Internet bereitzustellen (67-75%). Für die Öffentlichkeit sind diese

34 Baker/Rappaport, in: Hanna (Hrsg.), Environmental Impact Assessment: Practice and Participation, 2005, S. 37, 38.

35 Odparlik, Journal of Environmental Assessment Policy and Management 2015, 1.

Unterlagen wichtig, um nicht nur die Planung selbst, sondern auch die Begründung für die finale Entscheidung nachzuvollziehen.

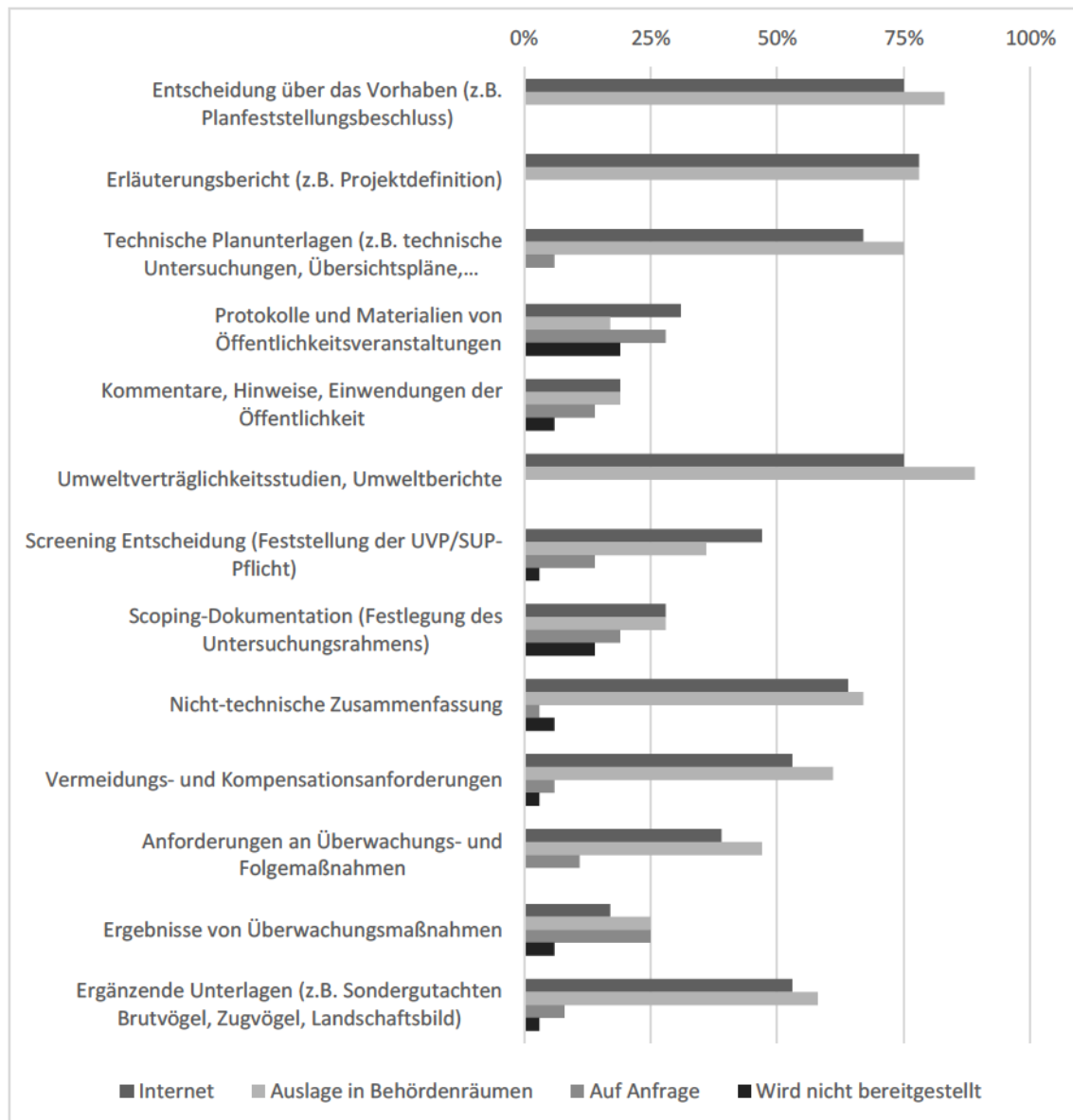


Abbildung 2: Art der Bereitstellung für relevante Informationen und Dokumente des Trägerverfahrens und der Umweltprüfungen (n = 36, Einheit = Prozent, Mehrfachnennungen waren möglich für die Option Internet und Auslage in Behördenräumen)

Zusätzlich zu den tatsächlich bereitgestellten Informationen wurden die Teilnehmer der Umfrage gebeten, eine persönliche Einschätzung abzugeben, welche der Unterlagen sie für ein gutes Gelingen der Öffentlichkeitsbeteiligung als sehr wichtig bzw. nicht wichtig einschätzen. Die Ergebnisse dieser Abfrage machen deutlich, dass die tatsächlich bereitgestellten Informationen

ein Spiegelbild dessen sind, was von den informationspflichtigen Stellen als wichtig eingestuft wird. Auch hier überrascht vor allem, dass die nichttechnische Zusammenfassung von 25% der Teilnehmer (n = 33) als nicht bis einigermaßen wichtig angesehen wird. Wenn man bedenkt, dass die nichttechnische Zusammenfassung das Ziel hat, der im wesentlichen allgemeingebildeten Öffentlichkeit ohne Expertenwissen mit nichttechnischer Sprache die Inhalte der Planung und eine mögliche Betroffenheit nahezubringen, so kann man diese doch als zentralen Baustein der Öffentlichkeitsbeteiligung verstehen.³⁶ Gerade diese Zusammenfassung nicht bereitzustellen oder gar, als nicht wichtig einzustufen verfehlt unserer Auffassung nach das eigentliche Ziel dieser Information.

2.2.3 Dauer der Informationsbereitstellung

Ähnlich wie für Bekanntgaben spielt auch für die Bereitstellung der genannten Unterlagen (Abbildung 2) der Zeitpunkt der Veröffentlichung für die Öffentlichkeit eine wichtige Rolle. Um der Öffentlichkeit genügend Zeit für das Studium der Unterlagen als Vorbereitung für die Beteiligung zu gewähren, sollten die Unterlagen möglichst schon vor Beginn der offiziellen Beteiligungsfrist bereitgestellt werden. Die Mehrheit der Teilnehmer (n = 28) hat angegeben, dass die genannten Unterlagen zu Beginn der Öffentlichkeitsbeteiligung online zur Verfügung gestellt werden (71%), in wenigen Fällen aber schon sobald erste Dokumente vorliegen (11%) oder erst ab Einreichung der vollständigen Unterlagen (11%).

Die Antworten auf die Frage, bis wann die bereitgestellten Informationen der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, fielen sehr unterschiedlich aus. Jeweils 25% (n = 28) gaben an, die Informationen stünden bis zum Ende der gesetzlich vorgeschriebenen Auslegungsfrist oder nach Abschluss des Verfahrens zumindest in Teilen weiterhin online zur Verfügung, z.B. in einem „Archiv“ (gesonderter Bereich abgeschlossener Verfahren). Insgesamt 18% der Teilnehmer gaben an, die vollständigen Unterlagen stünden auch nach Abschluss des Verfahrens weiterhin online zur Verfügung. Ebenfalls 18% gaben an, die Informationen und Dokumente bis zum Abschluss des Verfahrens online bereitzustellen, und 14% der Teilnehmer gab an, dass dies in jedem Verfahren verschieden sei.

2.2.4 Web 2.0-Dienste und die Möglichkeit zur Online-Beteiligung

Mit den sogenannten Web 2.0-Diensten kann die klassische Öffentlichkeitsbeteiligung um Aspekte der Online-Beteiligung und um weitere webbasierte Lösungen der Benachrichtigung und Informationsbereitstellung erweitert werden. Diese Dienste finden bei etwas mehr als der Hälfte der Teilnehmer bereits Anwendung (n = 33). IT-Services wie 3D-Simulationen, erklärende Videos, Fragenspeicher (FAQs) und die kartographische Verortung aktueller Verfahren können zur besseren Information der Öffentlichkeit beitragen (24% der Teilnehmer gaben an, diese Web 2.0-Dienste zu nutzen). E-Mail-Benachrichtigungen, RSS-Feeds oder Social Media können genutzt

36 Vgl. Gassner, NVwZ 2010, 685, 687.

werden, um die Öffentlichkeit über den Verfahrensstand zu informieren (12% der Teilnehmer bestätigten, diese IT-Lösungen für die fortlaufende Information der Öffentlichkeit zu nutzen).

Unabhängig von den Öffnungszeiten der zuständigen Behörde und bestimmten Terminen zur Information und Anhörung der Öffentlichkeit, können Webseiten die Online-Abgabe von Kommentaren und Einwendungen ermöglichen (30% der Teilnehmer gaben an, in ihrer Behörde die Online-Beteiligung zu ermöglichen).

Die Ergebnisse der Umfrage zeigen deutlich, dass in der Praxis klar zwischen den Web 2.0-Diensten zur reinen Informationsbereitstellung und der Möglichkeit zur Online-Beteiligung unterschieden wird. Während sich bei der Bereitstellung von Informationen eine Tendenz hin zu einem Servicegedanken bei den befragten Behörden abzeichnet, gehen die Argumente für und gegen den Einsatz der Online-Beteiligung stark auseinander. Insgesamt 6 der 33 Teilnehmer begründen die Nutzung der Web 2.0-Dienste mit dem Aspekt der Verfahrenserleichterung, niedrigeren Hemmschwellen für die Abgabe von Stellungnahmen und hausinternen Standards zum Ausbau des E-Governments. Ein weiterer Teilnehmer gab an, dass diese Dienste aus Kostengründen und Personalmangel nur bei politisch priorisierten Vorhaben genutzt würden. Zudem fehlt es zum Teil an der technischen Verfügbarkeit (4 Angaben) und Know-how im Umgang (3 Angaben) und der Grundsatzentscheidung oder rechtlichen Anforderung für die Nutzung (3 Angaben). Andere sehen schlicht den Mehrwert dieser Dienste nicht („*erhöhen nicht die Substanz der Argumente*“) (4 Angaben).

Besonders das Argument, dass die Möglichkeit der Online-Beteiligung die Hemmschwelle für die Abgabe von Einwänden sinkt, scheint zu polarisieren. Auf der einen Seite wird dieses Phänomen positiv gewertet da es zu mehr Beteiligung führen kann (5 Angaben). Auf der anderen Seite wird auch vorgebracht, „*dass Online-Beteiligung die Hemmschwelle für unseriöse, egoistische oder schlicht auf Grund einer allgemeinen Verweigerungshaltung gegenüber dem Interesse der Allgemeinheit/Allgemeinwohl zu stark absenkt*“. So würde es dem Bürger mit der Möglichkeit zur Online Beteiligung „*schlicht ,zu einfach‘ gemacht, ,dagegen‘ zu sein*“. Im Spannungsfeld der „*Beschwerden‘ über zu lange Verfahrensdauer und ,zu bürokratischer‘ Vorgehensweise, ließe sich dem nur durch die Konzentration auf seriöse Einwendungen und die Hinwirkung auf echte Kompromissbereitschaft entgegenwirken*“.

2.3 Fördernde Faktoren der Informationsbereitstellung

Für die unterschiedliche Praxis der Informationsbereitstellung gibt es verschiedene Begründungen. Eine Möglichkeit, die Informationsbereitstellung zu standardisieren, sind behördeninterne Richtlinien, welche Vorgaben machen, wie und welche Informationen verbreitet werden sollen (57% haben einen Standard; n= 33). Eine direkte behördeninterne Anweisung, Informationen webbasiert bereitzustellen, gaben 33% der Teilnehmer als Grund an (n = 27). Rund 42% der Teilnehmer sehen in der webbasierten Informationsbereitstellung einen Beitrag zur Qualitätssicherung im Verfahren der Umweltprüfungen, z.B. als Service im Rahmen einer transparenten Öffentlichkeitsbeteiligung (42%), als Informationsservice für Projektträger, z.B. zum Vergleich mit bereits abgeschlossenen Verfahren (6%) oder als Informationsservice für

andere Behörden mit vergleichbaren Verfahrensinhalten (6%). Fast 60% der Teilnehmer (n = 27) sehen die Informationspflicht rechtlich begründet (Tabelle 2).

Tabelle 2: Angegebene rechtliche Begründung für die webbasierte Informationsbereitstellung (n = 19; Einheit = Prozent)

[%]	Rechtliche Begründung
45	Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) und vergleichbare Ländergesetze
39	Berichtspflichten im Rahmen der UVP (§9 Abs. 1b UVPG und vergleichbare Ländergesetze)
39	Umweltinformationsgesetz (z.B. §7 UIG; §10 Abs. 2 Nr. 6 UIG) und vergleichbare Ländergesetze (z.B. §4 BremUIG; §10 HmbTG)
30	Weitere Fachgesetze (z.B. Landesplanungsgesetz, §12b (3) und § 12c (3) EnWG; §9 (4) und §22 (4) NABEG; §22 (1) BerlStrG i.V.m UVPG/UVPG Bln)
15	Informationsfreiheitsgesetz (IFG) und vergleichbare Ländergesetze
15	Raumordnungsgesetz (ROG)
6	Konzept zur Öffentlichkeitsbeteiligung beim Bundesverkehrswegeplan 2015
6	Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung

2.4 Hemmende Faktoren der Informationsbereitstellung

Keine oder nur eingeschränkte webbasierte Informationsbereitstellung im laufenden und nach Abschluss der Umweltprüfungen und deren Trägerverfahren wird durch ein Viertel der Teilnehmer (n = 33) mit einer fehlenden rechtlichen Informationspflicht begründet (Abbildung 3).

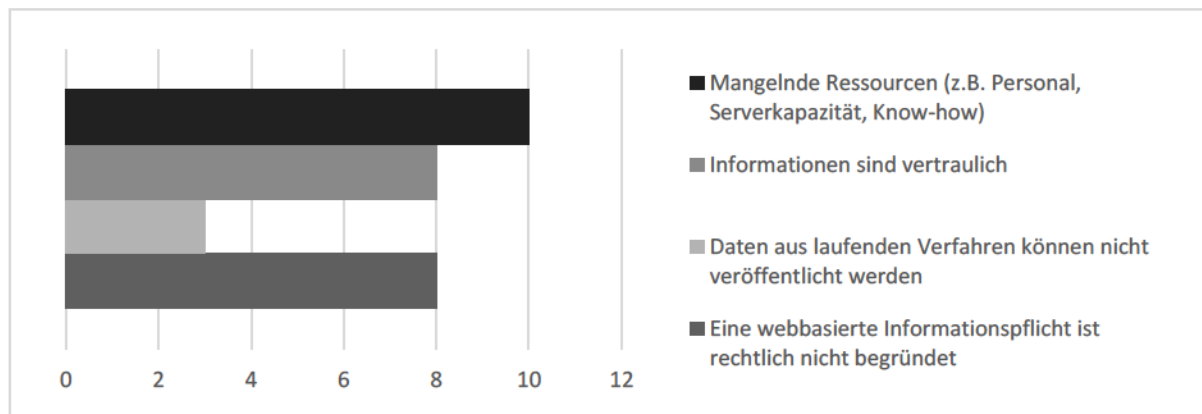


Abbildung 3: Angegebene Begründung für die eingeschränkte oder fehlende webbasierte Informationsbereitstellung (n = 33; Einheit = Anzahl der Angaben)

Die Beschränkung der Informationsbereitstellung auf den Zeitraum der Öffentlichkeitsbeteiligung wird z.T. ebenfalls rechtlich begründet. Nach Abschluss der Rechtsmittelfrist (2 Wochen Auslegung plus 1 Monat Rechtsbehelf) würde kein Grund mehr bestehen, Informationen weiterhin bereitzustellen. Unterlagen würden „nach Bestandskraft eines Verfahrens für die Öffentlichkeit schlicht den Anreiz zur Einsichtnahme verlieren“. Ferner verweisen 9% der Teilnehmer darauf, dass Daten laufender Verfahren nicht veröffentlicht werden können. Rechtliche Regelungen würden es nicht vorsehen, Informationen in laufenden Verfahren zu veröffentlichen. Hier wird zum Beispiel auf die Vorläufigkeit von Planungen und die Förmlichkeit des Planfeststellungsverfahrens verwiesen, „die von den Behörden ausschließlich nach den gesetzlichen Anforderungen zu bearbeiten sind“.

Einige Teilnehmer gaben zudem an, dass Informationen z.T. nicht bereitgestellt werden können, da diese Auflagen zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (7 Angaben) der Geheimhaltung (2 Teilnehmer nannten Öffentliche Sicherheit und Landesverteidigung) oder des Datenschutzes (6 Teilnehmer nannten Schutz personenbezogener Daten) unterliegen.

Rund ein Viertel der Teilnehmer gaben mangelnde Ressourcen, insbesondere zu wenig Personal, als Grund für die fehlende oder eingeschränkte webbasierte Informationsbereitstellung an. Weniger als 50% der Teilnehmer gaben an, für die Veröffentlichung von Informationen und Dokumenten eine verantwortliche Person oder zuständige Behördeneinheit zu haben. Diese Ergebnisse lassen jedoch keine abschließende Bewertung zu, da natürlich weitere Faktoren, z.B. Aufgabenspektrum und Anzahl durchgeführter Verfahren, zur Bewertung der Personalausstattung notwendig sind.³⁷ Jeweils 24% der Teilnehmer nennen fehlende technische Möglichkeiten (z.B. begrenzte Serverkapazität oder Übersichtlichkeit des Internetauftritts) oder fehlendes technisches Know-how (12%).

³⁷ Zukünftig sollen auch die geänderten Unterlagen digital erstellt und veröffentlicht werden (siehe Planfeststellungsrichtlinie (PlaFeR) 2015 des BMVI).

3. Analyse der Rechtslage

Die Umfrage wirft vor allem vier juristische Fragen auf. Erstens erscheint fraglich, welche Unterlagen im Rahmen einer Umweltprüfung von den zuständigen Behörden online zu stellen sind (3.1). Zweitens erscheint fraglich, wann ein Verfahren bekanntzugeben ist und wie lange Informationen bereitzustellen sind (3.2). Drittens erscheint fraglich, in wie weit Geheimhaltungsinteressen die Veröffentlichung bestimmter Unterlagen verbieten (3.3). Und viertens stellt sich die Frage, ob es nach der bisherigen Rechtslage möglich ist, Einwendungen auch online zu erheben (3.4).

3.1 Welche Unterlagen sind online zu veröffentlichen?

Die Ergebnisse der Umfrage haben gezeigt, dass der aktive Informationszugang in Deutschland sehr unterschiedlich gehandhabt wird und auch sehr unterschiedliche rechtliche Begründungen vorgebracht werden, mit denen die aktive Informationsbereitstellung im Internet begründet oder abgelehnt wird. Dabei kann an dieser Stelle nicht auf die jeweiligen Einzelfälle eingegangen werden. Überprüft werden kann lediglich, ob die Begründungen, die für den aktiven Informationszugang angegeben werden, generell tragfähig sind.

Da in den untersuchten Verfahren aktiv Informationen im Rahmen von SUPen und UVPen bereitgestellt werden, ist das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) einschlägig. Das UVPG trifft Regelungen für den Zugang zu Informationen für Projekte, Pläne und Programme, bei denen eine Umweltprüfung durchgeführt werden muss. Die Regelungen des UVPG werden aber vielfach durch bestimmte Fachgesetze näher ausgestaltet. So gibt es im Immissionsschutzrecht, Atomrecht und im Infrastrukturplanungsrecht sowie beim Netzausbau Regelungen, die die im UVPG vorgesehene Öffentlichkeitsbeteiligung modifizieren,³⁸ auf die aber an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden kann.

Nach § 9 Abs. 1 S. 1 UVPG hat die zuständige Behörde die Öffentlichkeit zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens zu beteiligen. Damit sich die Öffentlichkeit bei Umweltverträglichkeitsprüfungen überhaupt effektiv beteiligen kann, bedarf es allerdings zunächst einer Information der Öffentlichkeit über das Vorhaben.³⁹ Deshalb bestimmt § 9 Abs. 1a) UVPG, worüber die zuständige Behörde zu unterrichten und § 9 Abs. 1b) UVPG welche Unterlagen sie zur Einsicht für die Öffentlichkeit auszulegen hat. Hierzu gehören die Unterlagen nach § 6 UVPG, die, sofern nicht das Fachrecht einschlägig ist, nach § 6 Abs. 3 S. 1 UVPG zumindest folgende Angaben umfassen: eine Beschreibung des Vorhabens (Nr. 1), die Beschreibung von Vermeidungsmaßnahmen (Nr. 2), die Beschreibung der zu erwartenden erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen (Nr. 3), die Beschreibung der Umwelt im Einwirkungsbereich des Vorhabens (Nr. 4) und eine Übersicht über die geprüften Alternativen (Nr. 5). Die Informationen müssen nach § 6 Abs. 3 S. 3 UVPG Dritten die Beurteilung

38 Vgl. *Wagner*, in: Hoppe/Beckmann (Hrsg.), UVPG, 4. Aufl., Köln 2012, § 9, Rn. 52 – 68.

39 *Wagner*, in: Hoppe/Beckmann (Hrsg.), UVPG, 4. Aufl., Köln 2012, § 9, Rn. 41.3.

ermöglichen, ob und in welchem Umfang sie von den Umweltauswirkungen des Vorhabens betroffen werden können. Hinzu kommt nach § 6 Abs. 3 S. 2 UVPG die nichttechnische und allgemein verständliche Zusammenfassung dieser Angaben. Nach § 9 Abs. 1b) S. 1 Nr. 2 UVPG sind zudem die entscheidungserheblichen Berichte und Empfehlungen, die der zuständigen Behörde bei Verfahrensbeginn vorlagen, bereitzustellen.⁴⁰ Hierbei kann es sich etwa um vorab eingegangene Stellungnahmen von zu beteiligenden Behörden oder Gutachten, die die zuständige Behörde in Auftrag gegeben hat, handeln.⁴¹

Ähnliches gilt auch für die Unterlagen, die im Rahmen einer SUP auszulegen sind, denn nach § 14i Abs. 1 UVPG gelten die Bestimmungen des § 9 Abs. 1 bis 1b) UVPG entsprechend für die SUP. Welche Unterlagen der Umweltbericht zu enthalten hat, ist detailliert in § 14g Abs. 2 UVPG geregelt. Hierzu gehört nach § 14g Abs. 2 S. 3 UVPG auch eine nichttechnische Zusammenfassung der Unterlagen.

Das UVPG statuiert aber nicht nur die Pflicht verschiedene Unterlagen auszulegen, damit sich die Öffentlichkeit bei der durchzuführenden Öffentlichkeitsbeteiligung einbringen kann. Die Pflicht zur Auslage erstreckt sich nach § 9 Abs. 2 UVPG vielmehr auch auf den Bescheid, mit dem das Vorhaben genehmigt oder abgelehnt wird. Die Zulassung oder Ablehnung des Vorhabens ist zudem öffentlich bekannt zu machen. Ähnliches gilt auch im Rahmen der SUP, da hier nach § 14i Abs. 1 UVPG die Annahme eines Plans oder Programms öffentlich bekannt zu machen ist, die Ablehnung hingegen nur bekanntgemacht werden kann und nach § 14i Abs. 2 UVPG verschiedene Informationen auszulegen sind.

Im UVPG selbst findet sich keine Pflicht zur Veröffentlichung der im Rahmen einer UVP oder SUP auszulegenden Unterlagen im Internet. Eine solche ergibt sich aber prinzipiell aus § 27a Abs. 1 S. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (VwVfG). Nach § 27a Abs. 1 S. 1 2 VwVfG soll die Behörde den Inhalt einer öffentlichen oder ortsüblichen Bekanntmachung auf der Internetseite der Behörde oder ihres Verwaltungsträgers veröffentlichen, wenn die Bekanntmachung durch Rechtsvorschrift angeordnet wird. Hierbei handelt es sich um eine Sollvorschrift, d.h. nur in atypischen Fällen darf von einer Veröffentlichung abgesehen werden.⁴² Rechtsvorschriften, die eine Bekanntmachung anordnen, können sich sowohl aus dem VwVfG als auch aus dem Fachrecht ergeben.⁴³ Wird in der Bekanntmachung auf Unterlagen hingewiesen, die zur Einsicht ausliegen, so sollen auch diese Unterlagen nach § 27a Abs. 1 S. 3 VwVfG online veröffentlicht werden. Da sich die Bekanntmachung nach § 9 Abs. 1a) Nr. 6 UVPG auch darauf bezieht, welche Unterlagen nach § 6 UVPG ausgelegt werden, sind auch die auszulegenden Unterlagen online zu veröffentlichen. Nun könnte man einwenden, dass sich die Bekanntmachung eben nur auf die

40 Damit besteht eine eingeschränkte Veröffentlichungspflicht. Siehe BVerwG, Beschl. v. 22. Juni 2015 – 4 B 59.14 Rn. 37 = BeckRS 2015, 50263.

41 *Wagner*, in: Hoppe/Beckmann (Hrsg.), UVPG, 4. Aufl., Köln 2012, § 9, Rn. 32

42 *Luch*, in: Bauer/Heckmann/Ruge/Schallbruch/Schulz (Hrsg.), VwVfG, 2. Aufl., Wiesbaden 2012, § 27a, Rn. 17; *Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 8. Aufl., München 2014, § 27a, Rn. 57, zu den möglichen Nichtveröffentlichungsgründen Rn. 61 ff.

43 *Ritgen*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl., Köln 2014, § 27a, Rn. 44 f.

Unterlagen nach § 6 UVPG und nicht auf die entscheidungserheblichen Berichte bezieht. Von daher könnte argumentiert werden, dass letztere nicht online zu veröffentlichen seien. Dabei würde aber verkannt werden, dass sich die Publikationspflicht nach § 27a Abs. 1 S. 3 VwVfG auf die auszulegenden Unterlagen selbst erstreckt.⁴⁴ Es erscheint zudem widersinnig, bei der Online-Veröffentlichungspflicht zwischen den auszulegenden Unterlagen nach § 6 UVPG und den auszulegenden entscheidungserheblichen Berichten und Empfehlungen zu unterscheiden. Eine Pflicht zur Online-Veröffentlichung besteht außerdem für den Zulassungs- oder Ablehnungsbescheid, da der Erlass dieser Entscheidung nach § 9 Abs. 2 UVPG öffentlich bekannt zu machen und der Bescheid zur Einsicht auszulegen ist.

Problematisch ist indes die Anwendbarkeit von § 27a VwVfG bei SUPen, die sich nicht auf den Erlass von Fachplänen, sondern auf den Erlass von Gesetzen, Rechtsverordnungen oder Satzungen beziehen. Denn nach § 9 VwVfG, der auch den sachlichen Anwendungsbereich des VwVfG einschränkt,⁴⁵ ist unter dem Begriff des Verwaltungsverfahrens nur die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden zu verstehen, die auf den Erlass eines Verwaltungsakts oder eines Verwaltungsvertrags gerichtet ist. Ob dennoch die §§ 10 ff. VwVfG analog auf andere Handlungsformen der Verwaltung angewandt werden können, ist umstritten.⁴⁶ Gegen eine Ausweitung spricht aber entscheidend der eindeutige Wortlaut von § 9 VwVfG. Dieses Ergebnis erscheint rechtspolitisch zweifelhaft, weil es keinen sachlichen Grund gibt, die Veröffentlichungspflichten aufgrund der Rechtsform des am Verfahrensende zu erlassenden Rechtsakts unterschiedlich auszugestalten.

Da die gesetzlichen Vorgaben zur aktiven Veröffentlichung von Unterlagen, die bei Umweltprüfungen erstellt werden, bis auf beim Erlass von Plänen, die nicht als Verwaltungsakt erlassen werden, eindeutig sind, verwundert es schon, dass die Praxis relativ disparat ist. Soweit keine Geheimhaltungsinteressen der (Online-)Veröffentlichung entgegenstehen, sind alle auszulegenden Unterlagen auch online zu veröffentlichen. Von daher sprechen die Ergebnisse der Umfrage dafür, dass es momentan (noch!) ein Vollzugsdefizit beim aktiven Informationszugang zu Umweltinformationen im Rahmen von Umweltprüfungen gibt (17% der Befragten gaben an, Informationen nicht online bereitzustellen). Es besteht allerdings ein Trend hin zu einer aktiven Information der Öffentlichkeit auch durch Online-Veröffentlichung der auszulegenden Unterlagen.

3.2 Zeitpunkt der Bekanntmachung und Dauer der Informationsbereitstellung

44 Vgl. *Ritgen*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl., Köln 2014, § 27a, Rn. 72.

45 *Gerstner-Heck*, in: Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), VwVfG, München 2010, § 9, Rn. 2.

46 Differenzierend *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 15. Aufl., München 2014, § 9, Rn. 4f; dagegen OVG NRW, Urt. vom 4.3.2002, 20 D 120/97.AK, NZV 2002, 478 (479); *Gerstner-Heck*, in: Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), VwVfG, München 2010, § 9, Rn. 2.1; *Schwarz*, in: Fehling/Kastner (Hrsg.), Verwaltungsrecht, 2. Aufl. Baden-Baden 2010, § 9 VwVfG, Rn. 24; *Ritgen*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl., Köln 2014, vor § 9, Rn. 8.

Für eine gelingende Beteiligung der Öffentlichkeit ist es nicht nur wichtig festzulegen, welche Informationen veröffentlicht werden sollen. Vielmehr sind sowohl der Zeitpunkt der Information der Öffentlichkeit⁴⁷ als auch die Dauer der Informationsbereitstellung von Relevanz, weil Beteiligung – gerade bei komplexen Verfahren – regelmäßig eine gewisse Einarbeitungszeit benötigt.⁴⁸ Die Informationen sind der Öffentlichkeit nach § 9 Abs. 1a S. 1 UVPG zu Beginn des Beteiligungsverfahrens zur Verfügung zu stellen. Da das Gesetz nur vorsieht, dass die Unterlagen für einen Monat auszulegen sind, sind sie auch nur so lange online zu stellen.⁴⁹ Bei der SUP gelten insoweit leicht abgewandelte Regeln, da nach § 14i Abs. 2 S. 1 UVPG die Unterlagen – der Entwurf des Plans oder Programms und der Umweltbericht – mindestens einen Monat auszulegen und damit auch online zu veröffentlichen sind. Auch hier gilt, dass es keine Pflicht gibt, die auszulegenden Unterlagen länger online zur Verfügung zu stellen als über den vorgesehenen Auslegungszeitraum hinaus.

Insgesamt ist somit das Zeitfenster, innerhalb dessen sich die Allgemeinheit über das Vorhaben oder den Plan informieren kann, relativ knapp bemessen. Daran, dass für die Dauer der Online-Veröffentlichung und die Dauer der Auslegung der Unterlagen keine unterschiedlichen Vorschriften bestehen, kann durchaus (rechtspolitische) Kritik geübt werden. So bedeutet es keinerlei Mehraufwand, einmal hochgeladene Informationen weiter zur Verfügung zu halten. Auch würde eine dauerhafte Information der Öffentlichkeit bei vergleichbaren Fällen den Überblick erleichtern.

3.3 Der Schutz von Geheimhaltungsinteressen

Wie (fast) jede Pflicht besteht auch die Pflicht zur ergänzenden Online-Veröffentlichung nicht grenzenlos. Dies wird nach allgemeinem Verständnis dadurch deutlich, dass es sich bei ihr um eine „Soll-Vorschrift“ handelt.⁵⁰ Hinzu kommen auch verfassungsrechtlich abgesicherte Schutzpflichten, wie der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen.⁵¹ Dieser ist einfachgesetzlich in § 30 VwVfG geregelt. Gemäß § 30 VwVfG haben Beteiligte Anspruch darauf, dass ihre Geheimnisse, insbesondere die zum persönlichen Lebensbereich gehörenden Geheimnisse sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, von der Behörde nicht unbefugt offenbart werden. Unter Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse fallen alle Tatsachen, die mit dem Geschäftsbetrieb zusammenhängen, nur einem beschränkten Personenkreis bekannt sind, nach dem Willen des Unternehmens geheim gehalten werden sollen und bei denen seitens des

47 *Wagner*, in: Hoppe/Beckmann (Hrsg.), UVPG, 4. Aufl., Köln 2012, § 9, Rn. 41.3.

48 Vgl. 2.2.1.

49 A.A. Dolde, NVwZ 2013, 769, 774 „mindestens für die Dauer der Auslegungs- und der Einwendungsfrist“.

50 *Luch*, in: Bauer/Heckmann/Ruge/Schallbruch/Schulz (Hrsg.), VwVfG, 2. Aufl., Wiesbaden 2012, § 27a, Rn. 21 f.; *Ritgen*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl., Köln 2014, § 27a, Rn. 81 – 86.

51 Siehe dazu *Wolff*, NJW 1997, 98.

Unternehmens ein berechtigtes wirtschaftliches Interesse an der Geheimhaltung besteht.⁵² Fraglich ist, ob jedes Mal, wenn Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse oder andere schützenswerte Belange⁵³ betroffen sind, die öffentliche Auslegung von Unterlagen ganz verweigert werden kann oder aber der Auslegungs- und, damit verbunden,⁵⁴ der Online-Veröffentlichungspflicht eingeschränkt, etwa durch Schwärzung bestimmter Passagen, nachzukommen ist. Hierbei steht das Geheimhaltungsrecht auf der einen Seite in einem Spannungsverhältnis zu der Veröffentlichungspflicht auf der anderen Seite. Da § 30 VwVfG aber nur die Offenbarung von Geheimnissen anspricht, ist diesem Schutz jedenfalls dann Genüge getan, wenn sich aus den ungeschwärzten Teilen der Unterlagen keine Rückschlüsse auf diese Geheimnisse ziehen lassen.⁵⁵ Wann dies genau der Fall ist, muss im jeweiligen Einzelfall beurteilt werden. Sofern dies aber möglich ist, bedarf es auch keiner Abwägung zwischen dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und dem Informationszugang.⁵⁶ Soweit vereinzelt erwogen wird, bei der Auslegung von § 27a VwVfG einen funktionellen Unterschied zwischen der Veröffentlichung im Internet und der herkömmlichen Auslegung durch einen stärkeren Schutz von Geheimnisschutzbedürfnissen bei der Online-Veröffentlichung von Unterlagen zu berücksichtigen,⁵⁷ erscheint dies nicht überzeugend. Denn zum einen hat der Gesetzgeber die Bestimmung so ausgestaltet, dass auszulegende Unterlagen online zu veröffentlichen sind. Zum anderen kann Geheimnisschutzbedürfnissen auch bei der Online-Veröffentlichung regelmäßig durch Schwärzung oder andere Maßnahmen Rechnung getragen werden.

3.4 Möglichkeit, online Einwendungen zu erheben?

Eine weitere Frage ist, ob die bereits praktizierten Möglichkeiten der Online-Beteiligung rechtlich zulässig sind. Unproblematisch ist die Nutzung von sozialen Netzwerken oder anderen Web 2.0-Diensten durch die Behörden, wenn sie lediglich auf den Stand des Beteiligungsverfahrens sowie auf die zur Verfügung gestellten Unterlagen hinweisen. In diesen Fällen handelt es sich schlicht um allgemeine Öffentlichkeitsarbeit, die grundsätzlich zulässig ist⁵⁸.

52 *Ritgen*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl., Köln 2014, § 30, Rn. 20.

53 Hierzu zählt etwa die Adresse des Betroffenen. Weitere Beispiele bei *Skrobotz*, in: Bauer/Heckmann/Ruge/Schallbruch/Schulz (Hrsg.), VwVfG, 2. Aufl., Wiesbaden 2012, § 30, Rn. 9.

54 Vgl. 3.1.

55 So am Beispiel des IFG auch *Hoeren*, in: Dix/Franßen/Kloepfer/Schaar/Schoch (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2008, Berlin 2008, S. 105, 121. Ebenso *Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 8. Aufl., München 2014, § 27a, Rn. 59.

56 Überblick bei *Ritgen*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl., Köln 2014, § 30, Rn. 32 ff.

57 *Luch*, in: Bauer/Heckmann/Ruge/Schallbruch/Schulz (Hrsg.), VwVfG, 2. Aufl., Wiesbaden 2012, § 27a, Rn. 23.

58 Vgl. Gusy, NVwZ 2015, 700, 702.

4. Fazit & Ausblick

59 Aktuell gibt es diese Möglichkeit bei der Öffentlichkeitsbeteiligung zum Bundesverkehrswegeplan
2030, abrufbar unter:
[http://www.bmvi.de/DE/VerkehrUndMobilitaet/Verkehrspolitik/Verkehrsinfrastruktur/Bundesverkehrswe-](http://www.bmvi.de/DE/VerkehrUndMobilitaet/Verkehrspolitik/Verkehrsinfrastruktur/Bundesverkehrswegeplan2030/StellungnahmeAbgeben/stellungnahme_node.html)
geplan2030/StellungnahmeAbgeben/stellungnahme_node.html (zuletzt abgerufen am 21. März 2016).

61 BVerwG, Ur. vom 14.9.2010 - 7 B 15.10, NVwZ 2011, 364, 367 f.

20

Verfahrensinformationen damit, einen Service für die Öffentlichkeit leisten zu wollen und sie zu einer besseren Beteiligung an Verfahren der Umweltprüfung befähigen zu wollen.⁶³

Für die Bekanntgabe laufender Verfahren, die fortlaufende Information über den Verfahrensstand und eine Bereitstellung von Dokumenten und Verfahrensinformationen wird das Internet bereits eingesetzt. Bisher wird dies nicht im UVPG, sondern im Wesentlichen im VwVfG geregelt. Bei der Bereitstellung der Unterlagen nach §§ 6, 9 & 14g UVPG, insbesondere der nichttechnischen Zusammenfassung, die eine wesentliche Grundlage für die Öffentlichkeitsbeteiligung darstellt, unterstreicht die Umfrage, dass in vielen informationspflichtigen Stellen ein Wahrnehmungsdefizit geltenden Rechts besteht und viele der Unterlagen noch nicht aktiv online bereitgestellt werden. Deutlich wird auch, dass die Auswahl der bereitgestellten Informationen noch stark vom ehemals vorherrschenden deutschen Behördenverständnis, Aktenbestände seien Eigentum der Behörde, geprägt ist – „ganz im Unterschied etwa zu den USA, wo das „public right to know“ selbst innerhalb der Verwaltung kulturell verankert ist und eine stärkere Service-Mentalität der Administration zur Folge hat“.⁶⁴ So werden von den befragten Stellen in erster Linie Informationen veröffentlicht, von denen sie der Auffassung sind, dass sie für das Gelingen der Öffentlichkeitsbeteiligung wichtig seien. Unterlagen die zwar laut geltendem Recht bereitzustellen sind, aber als nicht wichtig eingestuft werden, werden seltener aktiv bereitgestellt.

Ein gesetzgeberisches Defizit hat sich bei SUP-pflichtigen Plänen gezeigt, die nicht als Verwaltungsakt verabschiedet werden. Denn bei diesen besteht nicht die Pflicht, die auszulegenden Unterlagen auch online zur Verfügung zu stellen. Da es hierfür keine sachliche Rechtfertigung gibt, sollte der Gesetzgeber hier nachbessern.

Auch wenn, aufgrund fehlender Aktenkenntnis, nicht alle angeführten Gründe für die Bereitstellung/Nichtbereitstellung von Informationen im Internet überprüft werden konnten, konnten doch einige Begründungen, die gerne angeführt werden, zurückgewiesen werden. So dürften den Geheimnisschutzvorschriften regelmäßig dann Genüge getan sein, wenn sich durch Schwärzen oder Auslassen keine Rückschlüsse auf schutzwürdige Belange ziehen lassen.

Die Möglichkeit zur Online-Beteiligung findet erst in wenigen Fällen Anwendung (30% der Teilnehmer gaben an, diese Funktion zu nutzen) und wird von einigen Teilnehmern der Studie sehr kritisch gesehen.⁶⁵ Web 2.0-Dienste sind solange unproblematisch, wie hierzu von den Behörden Online-Formulare zur Verfügung gestellt werden, die die Identifikation des Einwenders ermöglichen. Die Möglichkeit, Einwendungen per E-Mail zu erheben besteht nur, wenn ein solcher Zugang von der Anhörungsbehörde eröffnet wurde und die E-Mail mit einer qualifizierten Signatur versehen ist. Rechtlich ist es für die Behörden möglich, verschiedene Möglichkeiten zur Online-Partizipation zu schaffen. Da aber sowohl bei der E-Mail-Kommunikation in Verwaltungsverfahren als auch bei der Erhebung von Einwendungen über

63 Vgl. 2.3.

64 Redelfs in: Ahrweiler/Thomas (Hrsg.), Internationale partizipatorische Kommunikationspolitik - Strukturen und Visionen, Bd. 29, 2005, S. 201, 211.

65 Vgl. 2.1.4.

Online-Portale strenge Anforderungen an die Identifizierbarkeit des Absenders gestellt werden, sind die rechtlichen Möglichkeiten insoweit auch kaum dazu geeignet, zu einer Forcierung der Online-Partizipation beizutragen.

Maßgebliche Impulse für die Fortentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung gehen wieder einmal von der EU aus. Denn nach Art. 6 Abs. 5 der novellierten UVP-Richtlinie haben die Mitgliedsstaaten die Pflicht „sicherzustellen, dass die einschlägigen Informationen der Öffentlichkeit auf der angemessenen Verwaltungsebene elektronisch zugänglich sind, wenigstens über ein zentrales Portal oder über einfach zugängliche Zugangspunkte.“ Damit dürfte der Bundesgesetzgeber auch verpflichtet sein, Vorschriften zur Einrichtung von zentralen Online-Portalen zu schaffen. Damit ist aber noch nicht geklärt auf welcher Ebene diese(s) einzurichten ist/sind und welche Informationen hierauf zu veröffentlichen sind.

Die Online-Veröffentlichung der auszulegenden Unterlagen in einem zentralen Portal hätte dabei diverse Vorteile. Nach Auffassung der Autoren kann ein übergeordnetes Meta-Auskunftssystem mit Archivfunktion auf Landes- oder Bundesebene neben den angesprochenen Funktionen zur verbesserten Öffentlichkeitsbeteiligung viele weitere Aufgaben erfüllen. Ein zentrales Portal sollte, neben den Unterlagen aktueller Planungen, auch Informationen der Planungen bereithalten, deren Verfahren bereits abgeschlossen sind. Es ermöglicht somit nicht nur der zu beteiligenden Öffentlichkeit, sondern auch Projektträgern und Behörden, einen schnellen Zugriff auf Informationen aus vergleichbaren Verfahren, um z.B. kumulative Effekte identifizieren zu können.⁶⁶ Ein einfacher und unkomplizierter Zugriff auf Unterlagen anderer Planungs- und Genehmigungsbehörden kann wichtige Hinweise auf mögliche Umweltauswirkungen geben und somit die Kosten und Dauer von Untersuchungen senken.⁶⁷ Österreich zeigt zum Beispiel, wie auf Grundlage einer solchen Datenbank alle drei Jahre die Implementierung und Umsetzung der UVP evaluiert werden kann.⁶⁸

Die aktive Information in UVP-/SUP-pflichtigen Verfahren über das Internet hat, das wird man zusammenfassend feststellen können, in Deutschland viele Fortschritte gemacht. Ein weiterer wichtiger Schritt wäre die Schaffung gesetzlicher Rahmenbedingungen zur Einrichtung zentraler Online-Portale, in denen alle auszulegenden Unterlagen zentral gespeichert werden. Vom Gesetzgeber sollte zudem festgelegt werden, dass auch bei Plänen, die als Rechtsverordnungen, Satzungen oder Gesetze beschlossen werden, dieselben (Online-)Veröffentlichungspflichten bestehen, wie bei Fachplänen. Eine weitere noch kontrovers zu diskutierende Frage wird sicherlich werden, in wie weit Möglichkeiten zur Online-Beteiligung auszubauen sind.

66 Vgl. *King/Rajvanshi/Willoughby/Roberts/Mathur/Cadman/Chavan*, Impact Assessment and Project Appraisal 2012, 148.

67 *Odparlik*, Journal of Environmental Assessment Policy and Management 2015, 1, 23.

68 *Odparlik/Köppel/Geißler*, UVP-Report 2012, 236, 238.